

## El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial - Modelos aplicables en Latinoamérica

### *Caso “Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT- SIAL)”*

Juan Antonio Reyes González [1] y François Boucher [2]

Este documento complementa la exposición realizada durante el Foro. La presentación completa se puede descargar [AQUÍ](#).

#### Resumen

El contexto de la producción rural en América Latina se ha transformado en las últimas dos décadas. Esto ha generado presiones a las unidades productivas pequeñas, familiares y campesinas, que están en desventaja ante competidores y que deben responder con innovaciones que aumenten sus beneficios. Algunas oportunidades se derivan de esta condición, como la valoración del medio ambiente, el uso de sellos y certificaciones, la complementariedad de la producción de alimentos con actividades de otros sectores, como el turismo, entre otras (multifuncionalidad territorial). Así, en torno a la agroindustria rural (AIR) se han generado propuestas metodológicas y de atención al desarrollo, que se integraron primero bajo el concepto de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) que, con elementos de acción colectiva y gestión territorial, evolucionó hasta dar forma a la Activación Territorial con enfoque SIAL (AT-SIAL). Aquí se presentan iniciativas de desarrollo implementadas en territorios de Argentina, Costa Rica, Ecuador y México, como muestra de la aplicabilidad y flexibilidad de la metodología AT-SIAL, como una propuesta que puede funcionar en otros contextos y territorios.

[1] Asesor Principal en el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en el Eje Neovolcánico, México. Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y GFA Consulting Group. [[juanantonio.reyesgonzalez@gmail.com](mailto:juanantonio.reyesgonzalez@gmail.com)]

[2] Investigador / Especialista – Cooperación para la Agricultura de Francia (CIRAD) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. [[fymboucher@yahoo.com](mailto:fymboucher@yahoo.com)].

## La construcción del enfoque AT-SIAL

### El contexto para la producción rural

Las condiciones que actualmente prevalecen para la producción rural en América Latina generan, desde diferentes escalas y con distintos efectos, presiones a las pequeñas unidades de producción, frecuentemente familiares. Así, es posible diferenciar algunas presiones:

Las Influencias del mercado van más allá de los territorios de producción: desde el nivel estatal o departamental hasta el global. De esta forma, las especificaciones de los compradores o las condiciones de los competidores trascienden las fronteras, no sólo nacionales sino continentales. Así, el precio ofertado a un campesino por su producción en una zona aislada, puede estar determinado por los consumidores de otro continente.

La influencia del contexto internacional sobre la permanencia y el crecimiento de las unidades de producción rural, no se limita sólo a lo que pasa en el mercado, sino también a otros factores. Éstos pueden ser las condiciones meteorológicas en otras regiones de producción o de las políticas nacionales de apoyo (o desincentivo) a la producción o comercialización de algunos cultivos.

Por otra parte, en las últimas dos a tres décadas, las modificaciones estructurales en los países latinoamericanos han generado que el papel del Estado en el medio rural se haya disminuido sustancialmente. Así, en algunas regiones la atención integral a la problemática rural, productiva y de desarrollo, es prácticamente nula.

Además de lo anterior, a escala global las tendencias de ocupación poblacional son claramente hacia las urbes, lo que impone circunstancias actuales: (i) la población rural tiende a reducirse o es ya minoría, (ii) la población urbana (creciente y con mayores demandas *per capita*) impone a los alimentos nuevas condiciones de producción, transformación y comercialización.

Del lado de la oferta de productos del campo, temas como la pobreza, la migración y la carencia de capacidades en las zonas rurales, influyen en las condiciones y alternativas de producción y comercialización de alimentos. Éstas pueden imponer serias limitantes a las pequeñas unidades de producción.

### Efectos y oportunidades

En este contexto, las respuestas de las unidades de producción y el medio rural han sido variadas, pero se pueden reconocer algunas tendencias. Por ejemplo, una clara sobre-especialización productiva que ha limitado el número de cultivos que alimentan a la mayoría de la población. Esto hermanado con el aumento de la competencia, incluso con productores de otros continentes. De esta manera, la exclusión de los pequeños productores de las cadenas de producción y valor se ha manifestado en la mayoría de los productos.

Ante la disminución –o ausencia– de la presencia del Estado en el medio rural, la participación de los gobiernos locales se ha aumentado o al menos se les ha definido un “espacio vacío” de influencia. Con esto, algunos gobiernos sub-nacionales (departamentales, estatales, municipales, entre otros), en mayor o menor grado, apoyan las actividades productivas y su regulación. Se puede decir que esto ha dado entrada a “la nueva gobernanza local”, que se expresa en espacios y proceso organizativos innovadores, que no habían surgido cuando los gobiernos nacionales tenían mayor control de temas y regiones.

Las nuevas oportunidades –pocas, pero existentes-- definidas para las pequeñas unidades de producción rural se pueden ver, entre otros mecanismos, en:

- La valoración y protección del medio ambiente (servicios ecosistémicos o preservación de bienes comunes, desde locales hasta globales);
- La producción orgánica y el uso mínimo de agroquímicos;
- La responsabilidad social y los esquemas de comercio justo;
- El uso de sellos y certificaciones de calidad y origen;
- Los aspectos de empaque y presentación de productos.

## **La Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL)**

### *Los antecedentes*

En el escenario previamente descrito han surgido diversas propuestas teóricas y prácticas para la promoción y el apoyo del desarrollo territorial. Una de éstas es la Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL), que aquí presentamos.

El origen de la AT-SIAL se puede rastrear en la Agroindustria Rural (AIR):

*“Es la actividad que permite aumentar y retener, en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvo-agropecuarias, tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización.”*

Boucher y Riveros (2000)

La idea central de la atención a la AIR era conformar un modelo de producción favorable a la pequeña agricultura familiar. Como herramienta de desarrollo, la AIR se fundamentó en el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, así como en la generación y retención de valor agregado en zonas rurales.

Sin embargo, a finales de la década de 1990 el surgimiento de nuevos problemas para la producción de pequeña escala, llevaron al límite el modelo de AIR.

Durante la evolución de las AIR, se les reconoció como unidades de producción que pueden ser competitivas al agruparse, integrando cadenas productivas respaldadas por redes locales de empresas de producción primaria, transformación y servicios. A esto se le conoce como Concentraciones de AIR, mismas que pueden ser objeto de análisis y sujeto de apoyo para su desarrollo. Esto a través de:

- una interacción territorial,
- fenómenos de “cooperación-competencia”,
- incorporar procesos de innovación,
- generar productos de calidad, incorporando su origen, identidad y reputación territorial.

Adicional a lo anterior, aspectos como la valoración de la proximidad geográfica y otros elementos que articulan a las AIR de una misma concentración geográfica, dieron forma al Enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL).

*“Es un espacio elaborado, construido históricamente y socialmente, marcado en términos culturales, regulado institucionalmente y en el cual la eficacia de las actividades económicas es fuertemente condicionada por las relaciones de proximidad y de pertenencia a este espacio. El concepto de territorio puede ser visto como un conjunto de factores, como un espacio de relaciones muy estrechas entre sus habitantes y sus raíces territoriales, algo que se podría denominar “terruño-patrimonio”, y también como sistema local de innovación.”*

Muchnik y Sautier (1998)

En esta definición, territorio-ambiente es un binomio indisoluble y se reconoce al territorio como un sistema socio-ecológico complejo que integra elementos y dinámicas culturales, económicas, etc., con atributos y procesos físico-biológicos (medioambientales).

En tanto sistema complejo, el territorio resulta un ente dinámico y flexible, que determina el potencial de desarrollo de los actores y sus interrelaciones. Además, el concepto-objeto “territorio”, permiten que este sea un receptor natural de las iniciativas de desarrollo; de forma ambivalente el territorio puede ser: sujeto del desarrollo y objeto de análisis.

De manera complementaria a la conceptualización del territorio, está el término territorialidad:

*... es la expresión del territorio como un recurso estratégico de los actores sociales, integrando así un espacio de proximidad. Se fundamenta en cuatro vertientes: (i) el*

---

*sentimiento de pertenencia, (ii) la transmisión de conocimientos tácitos, (iii) el efecto permanente y (iv) la fuerza de los actores individuales.*

---

(Pecqueur, 2001)

Según lo anterior, el enfoque territorial en el desarrollo rural implica un cambio de perspectiva: de la investigación y atención sectorial (monotemático) a lo multisectorial, promoviendo así el análisis multidimensional e integrando elementos económicos, políticos, sociales y ambientales, entre otros.

En el ámbito social, dentro del enfoque territorial, la búsqueda del empoderamiento de los actores locales es uno de los rasgos más destacados, y como modelo de apoyo al desarrollo ha servido para tareas como: (i) gestión conjunta con actores sociales, (ii) gestión sostenible de los recursos naturales, (iii) análisis y diseño de políticas públicas e institucionalidad dentro de un espacio geográfico, entre otros.

Es importante subrayar que hay contrastes entre la conceptualización del SIAL y un “clúster” (agrupamiento de empresas de un mismo sector a nivel de un territorio dado). Entre éstos, destacan los señalados por H. Schmitz (1997):

- Ventajas pasivas, como elementos específicos del territorio dado;
- Ventajas activas, generadas mediante un proceso de activación derivado de acciones colectivas;
- Introducción del concepto de “eficiencia colectiva” por la activación colectiva de las ventajas pasivas.

Además, para el SIAL el territorio es un componente indispensable, en el que los recursos específicos derivan en activos específicos; y la proximidad de las unidades de producción y actores son clave. Aquí el territorio sirve para delimitar y caracterizar al SIAL, pero también para trabajar, pues tiene una naturaleza dual objeto/sujeto.

En la última década, la conceptualización SIAL se ha diversificado, con aplicaciones en temas de: gestión territorial, Enfoque SIAL, movimiento social, formación de capacidades (institucionales), construcción de políticas públicas, como herramienta de desarrollo, para definir una organización geográfica y gestar redes sociales.

El territorio también tiene algunas limitantes, como que no es suficiente para comprender las dinámicas de activación, en donde influyen más los aspectos sociales e institucionales. Esto motivó la generación de una propuesta basada en la innovación social: la Activación Territorial con Enfoque de SIAL (AT-SIAL).

El proceso de activación de un SIAL se expresa en el reconocimiento e incorporación de ventajas pasivas del territorio (clima, suelos, producción lechera, paisajes, restos arqueológicos, etc.) a ventajas activas (p. ej.: saber-hacer en elaboración de quesos, reputación de productos tradicionales, etc.). Esto se enfoca en la eficiencia colectiva, definida como “acciones colectivas y coordinación de actores: asociación de productores, marca colectiva, entre otros” (Schmitz, 1997).

## El marco teórico-conceptual de la AT-SIAL

La metodología AT-SIAL tiene su marco teórico en la economía de proximidades (Rallet, Gilly, Torre) y se relaciona estrechamente con la Teoría de la acción colectiva (Olson, Ostrom), los bienes clubes (Buchanan) y teoría de clubes (Barrilot), pero el eje central es la noción de capital social (Bourdieu, Coleman, Putnam). Todo lo anterior, orientado a la construcción de un recurso territorial, como una forma de valorización de la calidad a partir de su relación con el origen por una construcción colectiva (Torre).



La AT-SIAL puede entenderse como un proceso “glocal”; es decir, que con acciones locales (territoriales) responde a un contexto global. Su rasgo innovador está en el cambio del “sujeto de intervención”: de activar las concentraciones de AIR en un territorio (activación de recursos territoriales) a la activación del territorio, centrado en el aumento del capital social, mediante nuevas formas de organización en búsqueda del bien común, que puede ser con actores de distintos sectores.

*Capital social: Las características de la organización social (como confianza, normas, instituciones y redes de reciprocidad) que fomentan la cooperación y hacen que una sociedad sea más eficiente en el sentido del desarrollo.*

Ramos (2012)

## Cuatro ejemplos de AT-SIAL en América Latina

### El proceso general

La metodología AT-SIAL consta de cuatro grandes fases, que a su vez incluyeron diferentes etapas y actividades.

### *Planificación del trabajo de campo*

En esta fase se forman y capacitan los equipos que trabajarán en cada territorio. En este caso, se seleccionaron cuatro en países de América Latina: La Comarca, Argentina; Sur Alto, Costa Rica; Intag, Ecuador, y Tenancingo, México.

### *Caracterización de los territorios (diagnóstico integral)*

En cada territorio se hizo un diagnóstico. Este análisis incluyó: el proceso histórico de formación del territorio; la caracterización de los actores clave, los productos y el saber-hacer tradicionales en el territorio; la ubicación de las concentraciones de actividades productivas, entre otras características. Esto se hizo a través de varios talleres participativos con actores locales. Cada uno con diferentes objetivos y dinámicas, pero en términos generales se logró: presentar el proyecto a los participantes, obtener información sobre el territorio y las actividades productivas y validar los avances del diagnóstico. Los talleres de diagnóstico, además producir información sobre el territorio, apuntalan la relación con los actores clave, aspecto fundamental en el proceso de activación, pues orienta las acciones colectivas (de grupos heterogéneos) hacia un objetivo común.

### *Diálogo para la Activación y Plan estratégico*

En esta fase se hicieron talleres participativos que orientaron el análisis estratégico. Se usaron herramientas como el FODA (matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), árbol de problemas y árbol de objetivos. En cada territorio se hicieron adecuaciones a las sesiones y herramientas, para así lograr consensos entre los participantes. Ellos examinaban la información presentada sobre las cadenas productivas o el territorio en cuestión. Así se reconocieron alternativas de solución a los problemas identificados. Éstas se integraron en ejes rectores que condujeron a la formulación de un Plan de activación territorial. Este plan da elementos para producir una “cartera de proyectos”, con potencial de financiamiento e implementación en el territorio. Esa cartera de proyectos es una opción para la búsqueda de financiamiento.

### *Sistematización y análisis*

Los resultados obtenidos en cada territorio impulsaron una reflexión en torno a la contribución del Enfoque SIAL a la gestión territorial y a partir de eso se integró la metodología AT-SIAL. En la siguiente sección se muestra una síntesis de los resultados obtenidos en los cuatro territorios (en fases de diagnóstico y activación). La metodología general formulada para el proyecto SIAL del FonCT fue adaptada a los recursos, contextos y perfiles de los actores en cada territorio. Las variaciones se mencionan en cada caso. Después de los casos se presenta un análisis de la experiencia en su conjunto.



## Super-síntesis de resultados

### *La Comarca, Argentina*

La producción y actividades productivas se concentran en fruta fina; lúpulo y cerveza artesanal; artesanías y turismo. Como recursos/activos específicos se reconocieron: un Parque Nacional, un centro de esquí (turismo), así como festivales, fiestas y ferias. En cuanto a las acciones colectivas previas, hubo pocas iniciativas organizacionales entre productores, por lo que la AT-SIAL era un inicio en este sentido.

### *Sur Alto, Costa Rica*

En este territorio, el café, el frijol, las hortalizas, la ganadería y la miel son los productos principales. Se acompañan de un modelo de producción “industrial” de piña y un turismo incipiente. Los recursos territoriales reconocidos en este territorio fueron: un parque de categoría internacional, la importancia hídrica y la riqueza cultural y étnica. Aquí, previo a la intervención AT-SIAL existía el Grupo de Acción Territorial (GAT), que incorporaba a 120 organizaciones de productores y era apoyado por distintas instituciones nacionales e internacionales.

### *Intag, Ecuador*

Aquí se documentó una gran variedad de productos agrícolas: caña, yuca, frijol, frutas, café y hortalizas. También una actividad ganadera importante. Las artesanías, el aprovechamiento forestal y el turismo fueron otras actividades económicas reconocidas. En cuanto a los recursos específicos se señalaron una Reserva Ecológica, el nivel alto de organización productiva y el territorio como un centro económico-comercial para una región más extensa. En el valle del Intag, se presentaba una diversidad organizativa sectorizada (turismo, mujeres, cultura), pero también existía una organización multisectorial de segundo nivel (la Corporación Toisán).

### *Tenancingo, México.*

Se trata de un territorio reconocido por su floricultura, la producción de artesanías (rebozos, cestería y muebles) y un pan tradicional (en hornos rústicos, instalados en las casas de los panaderos). Además, estaban presentes el turismo y los servicios urbanos. Los recursos territoriales estaban diversificados: Áreas Naturales Protegidas; monumentos y recintos; gastronomía típica; saber-hacer y reputación artesanal; y tradiciones, fiestas y ferias. Esto contrastaba fuertemente con los aspectos organizativos pues sólo se identificaron organizaciones gremiales divididas y en franca competencia por recursos.



## Un análisis integrado de los territorios

Para hacer un análisis de los resultados de la AT-SIAL de los cuatro ejemplos de intervención se estructuró un FODA multi-territorial:

### *Fortalezas*

- Condiciones ambientales que permiten productos de alta calidad
- Actores empoderándose de su desarrollo y organizados
- Reconocimiento extra-territorial
- Paisaje y otros recursos para desarrollar el turismo
- Flexibilidad de las Agroindustrias Rurales (AIR)
- Certificación de productos (e.g. café)
- Productos con anclaje territorial (saber-hacer tradicionales)

### *Debilidades*

- Lejanía de grandes mercados
- Baja productividad
- Deficiente organización
- Bajo nivel de capacidades en gestión empresarial
- Calidad y presentación de los productos

### *Oportunidades*

- Nuevos consumidores globalizados
- Nuevos nichos (orgánico, comercio justo, consumidores social y ambientalmente responsables)
- Diversificación de actividades (turismo)
- Mercado local de artesanías
- Indicación Geográfica, Denominación de Origen, Marca colectiva

### *Amenazas*

- Pérdida del saber-hacer
- Falta de continuidad (o ausencia) de apoyos institucionales y políticas de desarrollo territorial
- Degradación de suelos y pérdida de capital natural
- Aislamiento
- Servicios públicos deficientes

La AT-SIAL tuvo diferentes formas en cada territorio. Así, en la Comarca, Argentina, se produjeron recomendaciones para políticas y programas públicos con visión territorial. En Sur Alto, Costa Rica, se fortaleció la promoción de los productos típicos del territorio mediante diferentes herramientas: un programa radial; agro-tienda virtual y afiche de promoción (turismo y productos). En Intag, Ecuador, se elaboraron proyectos para presentar al Fondo Ambiental Global del Banco Mundial (GEF): la construcción

del “Sello Intag”; la formación de la Red de fincas de agricultura familiar; la realización de ferias y la puesta en marcha de un centro de capacitación. Finalmente, en Tenancingo, México, se planteó la formación de una organización que integrará a productores y artesanos, y la promoción de un proyecto para construir un “Centro artesanal” local.

## Conclusiones y recomendaciones

La AT-SIAL aplicada en estos cuatro territorios permitió tratar los siguientes aspectos:

- Acciones colectivas: estructurales / funcionales
- Grupo con capital social / pasajeros clandestinos
- La cadena recursos – activos
- Creación de bienes territoriales
- Elementos de unión y de exclusión
- Relaciones privada-pública / sociedad civil
- Forma de coordinación de los actores
- Planificación estratégica
- Resolución de los conflictos

El proceso general permitió integrar (o generar) un nuevo actor en el territorio, que es positivo, participativo, propositivo, creativo, dinámico; que se empodera de su propio desarrollo (del objeto al sujeto) y que se identifica con el proceso de desarrollo territorial. Las ventajas de la metodología AT-SIAL se reflejan en:

- Aumento del capital social
- Una nueva visión y teoría de la gestión y el desarrollo territorial (herramientas metodológicas)
- El empoderamiento de los actores como agentes de su propio desarrollo
- Valorización del anclaje y la identidad territorial
- Una visión reforzada de los SIAL como enfoque y proceso dinámico
- Atención de temas emergentes: seguridad alimentaria, bienestar rural y lucha contra la pobreza
- “Reverdecimiento” de los sistemas productivos (ambiente-territorio)
- Aportes para Políticas Públicas de desarrollo territorial.

## Factores de éxito

Como recomendaciones se pueden señalar:

- Voluntad de los actores locales de empoderarse y participar en el proceso
- Apropiación de la iniciativa por parte de los líderes y los tomadores de decisiones políticas
- Cohesión social entre actores locales y existencia de una visión común compartida
- Claridad en alcances, objetivos, papel de la entidad que conduce la AT-SIAL y el de todos los demás actores participantes, junto con sus responsabilidades.

## Limitantes

En términos metodológicos, el potencial de la AT-SIAL se puede ver restringido por los siguientes puntos:

- Alta heterogeneidad de los actores: diversidad de intereses y capacidades
- Individualismo de los actores locales (“pasajero clandestino”)
- Falta de interés en el proyecto por parte de los representantes políticos
- Falta de coordinación entre diferentes unidades administrativas (gubernamentales).

La aplicación de la AT-SIAL en los cuatro territorios de América Latina trajo experiencias positivas, como: (i) promover el trabajo colaborativo e interdisciplinario, tanto con equipos técnicos como con funcionarios; (ii) incentivar la formación de una red temática alrededor de la gestión territorial; (iii) aumentar la visibilidad de la acción multi-institucional en el campo. No obstante estas ventajas, se sugiere tener precaución con: (i) la asignación de tiempos de participación de los cuerpos técnicos en el proceso AT-SIAL; (ii) la coordinación administrativa entre distintas oficinas, programas y personas involucrados; y (iii) mantener la flexibilidad en el uso de los recursos asignados a la AT-SIAL, especialmente para responder eficientemente a las dinámicas locales.

## Para mayor información sobre la AT-SIAL

Algunos sitios en donde puedes encontrar información adicional sobre los temas tratados en este documento:

- [www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)
- [www.iica.int](http://www.iica.int)
- [www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Paginas/Default.aspx](http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Paginas/Default.aspx)
- [www.redsial.org.mx](http://www.redsial.org.mx)
- [www.umn-innovation.cirad.fr/](http://www.umn-innovation.cirad.fr/)

También es posible registrarse en los siguientes grupos para ingresar a listas de distribución:

- Alimentos, Territorios y SYAL (<https://espanol.groups.yahoo.com/neo/groups/altersyal/info>)

- Red de quesos artesanales (<https://es.groups.yahoo.com/neo/groups/redquesos/info>)
- PRODARNET – Agronegocios Rurales  
(<https://es.groups.yahoo.com/neo/groups/prodarnet/info>)

... y unirse a los perfiles Facebook:

- Red en sistemas Agroalimentarios Localizados – México (<https://www.facebook.com/pages/Red-en-Sistemas-Agroalimentarios-Localizados-M%C3%A9xico/555195234497248?fref=nf>)
- Red Agregación de Valor (<https://www.facebook.com/groups/279425118907554/?fref=ts>)
- Red sobre Sistemas Agroalimentarios Localizados - América (<https://www.facebook.com/groups/561575373867111/>)
- Turismo Agroalimentario (<https://www.facebook.com/groups/742008235837531/>)